

Gabriel NEGRETTO. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America.* Nueva York: Cambridge University Press, 2013. 292 pp. ISBN: 978-110-702-652-0.

Making Constitutions es el primer libro orientado a ofrecer una explicación sistemática sobre el contenido de las constituciones latinoamericanas. Negretto revierte los supuestos convencionales del enfoque neoinstitucional al reconocer que las instituciones son producto de la voluntad de las élites y no meramente unas «reglas del juego» que enmarcan su comportamiento.

El argumento central del libro puede resumirse de la siguiente manera: cuando un solo partido domina el proceso de cambio constitucional, su principal objetivo es asegurar reglas electorales que permitan consolidar su ventaja. Esto resulta en un texto constitucional con elecciones presidenciales por mayoría simple y reglas laxas para permitir la reelección presidencial. Cuando, por el contrario, varios partidos deben negociar la reforma, el resultado típicamente es un diseño constitucional híbrido, que adopta elecciones presidenciales de doble vuelta (y quizás algunas restricciones a la reelección), pero que otorga —a cambio de estas concesiones a los partidos minoritarios—, mayores poderes legislativos al presidente.

A partir de esta tesis, el libro ofrece una rica combinación de investigación estadística e histórica. El tercer capítulo presenta un análisis cuantitativo de 68 reformas constitucionales (incluyendo nuevas constituciones y enmiendas) en 18 países latinoamericanos entre 1900 y 2008. El estudio utiliza cuatro variables para medir sistemáticamente el contenido de los cambios constitucionales.

Para evaluar las reglas electorales, Negretto emplea dos medidas ordinales que capturan la inclusividad del procedimiento para la elección presidencial (menos inclusivo por mayoría simple y más inclusivo cuando permite la doble vuelta) y la permisividad en lo referente a la reelección (menos permisivo cuando la reelección está prohibida y más cuando es posible la reelección ilimitada). El análisis estadístico, basado en una serie de regresiones *probit* para variables ordinales, muestra que la probabilidad de

adoptar procedimientos de doble vuelta crece cuando varios partidos negocian las reformas. En lo referente a la reelección, el análisis muestra que la probabilidad de adoptar reglas más laxas crece cuando apenas uno o dos partidos controlan el proceso.

Con el fin de evaluar los poderes del presidente, Negretto emplea un análisis categórico de componentes principales, lo que permite integrar información para un gran número de cláusulas constitucionales en dos escalas que miden la autoridad del presidente para intervenir en la formación de las leyes y su autoridad sobre otros procesos no legislativos (especialmente el nombramiento de funcionarios). El análisis de regresión muestra que los poderes legislativos del presidente crecen cuando varios partidos negocian la reforma y que este efecto se potencia cuando las estructuras de los partidos son más débiles. El número de partidos necesarios para la reforma, sin embargo, no parece afectar la distribución de poderes no legislativos.

Un aspecto central de la teoría presentada en el libro es que estos incentivos partidistas para modificar la Constitución no tienen el mismo peso en todas las circunstancias históricas. Negretto sostiene que los cálculos partidistas de corto plazo prevalecen cuando la reforma institucional se ve impulsada como consecuencia de un realineamiento de fuerzas electorales, pero se ven moderados cuando el cambio se produce como respuesta a una crisis política. Si las élites temen colectivamente por el futuro del régimen o confrontan una alta incertidumbre sobre la distribución de sus apoyos electorales, el proceso de reforma institucional genera un juego cooperativo, centrado en objetivos comunes.

El libro presenta así una teoría del cambio constitucional en *dos niveles*: el primer nivel está definido por el contexto histórico, que define las razones generales de la reforma, y el segundo nivel se halla delimitado por el juego político partidario, que tiene mayor o menor peso de acuerdo con la actitud de los constituyentes hacia la cooperación. Para ilustrar estas condiciones históricas, Negretto elabora cuatro estudios de caso: Argentina en 1949 (cuando el Partido Peronista controló por completo la Asamblea Constituyente) y en 1994 (cuando el mismo partido debió negociar con la oposición la reelección presidencial), Colombia en 1991 (una crisis política condujo a un sistema constitucional más representativo) y Ecuador en 1998 (otra crisis condujo al fortalecimiento legal del Poder Ejecutivo).

Por su naturaleza, esta tesis se aplica a constituciones adoptadas en forma deliberativa a través de asambleas o congresos constituyentes. Queda pendiente la incorporación de este argumento a una teoría de mayor alcance que permita explicar el contenido de las Constituciones adoptadas sin deliberación (v. g., aquellas formuladas por Comisiones especiales en regímenes militares).

En una región donde las Constituciones cambian a una velocidad vertiginosa, *Making Constitutions* es una lectura obligada para todos aquellos interesados en el estudio de las instituciones políticas y el proceso democrático. El libro abre una nueva línea de investigación centrada en las *causas*, y no solo en las *consecuencias*, del diseño institucional en América Latina.

Aníbal PÉREZ-LIÑÁN
Universidad de Pittsburgh